第 54 卷 第 3 期
2017 年 5 月
北京大学学报(哲学社会科学版)
Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)
Vol. 54, No. 3
May 2017

政 治 学 研 究

当前公务员职业道德建设的三个基本问题

萧鸣政[1]　张　满[2]

(1. 北京大学 政府管理学院,北京 100871; 2. 清华大学 教育研究院,北京 100084)

摘　要: 当前形势下为什么要进行公务员职业道德建设、建设什么与如何建设等三个基本问题,值得进行比较系统的研究。从政治、经济与社会三个方面分析了公务员职业道德建设对于贯彻落实十八大六中全会精神、执政能力建设与效能提升的时代价值与意义;基于公务员服务对象的要求分析以及课题组的量化研究提出了公务员职业道德建设内容的 7 维度结构模型;基于理论研究、政府管理与实践探索的分析,认为当前国家公务员职业道德建设的路径选择包括法制、监督、教育、文化与制度管理等 5 大方面;特别指出了《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》(以下简称《意见》)相对以往公务员职业道德建设途径与方法的创新点;最后,基于《意见》行为养成方法说明的不足提出了建立公务员职业道德的促进性评价模型及其价值分析,认为该模型将可能为《意见》的贯彻落实提供一种可行与有效的实操路径与方法。

关键词: 公共部门人力资源;品德评价与开发;职业道德建设途径

中图分类号: D 648.1　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2017)03-0125-08

公务员是国家行政管理的执行者,是国家意志的实施者,具有代表国家形象的特殊身份。公务员的工作积极性、主动性和创造性能否充分发挥,勤政廉政、克己奉公、公平正义的优良作风能否很好的发扬,不仅关系到国家公务员的素质高低、政府形象、公平与效率,还会对社会风气起到导向作用,甚至影响国家事业的兴衰成败。公务员职业道德是公务员职业活动的行为准则和规范,是公务员政治信仰、工作宗旨、职业理念和道德品质的具体体现,对引导和规范其正确履职尽责具有重要作用。为此,中共中央组织部、人力资源和社会保障部、国家公务员局在 2016 年 7 月初联合印发了《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》(以下简称《意见》)。这是新形势下公务员队伍建设的重要举措,对于进一步引导和规范我国广大公务员正确履职尽责具有重要作用,对于增强公务员的政治意识、大局意识、核心意识,做到以德修身、以德立威、以德服众具有重要意义①。然而,当前情况下为什么要推进公务员职业道德建设工程、围绕什么内容进行职业道德建设工程以及如何推进公务员职业道德建设工程,《意见》中只是提出了相关的原则与思想,需要我们理论研究者与实践工作者进一步共同探讨。

一、当前公务员职业道德建设的时代意义与价值

公务员是政治实践的主体,从事的是公共事业。因此,其品德水平高低不是公务员个人的问题,而是公共管理的必然要求。公务员的品德,老百姓称之为“官德”。“官德”主要包括公务员的政治品德、职业道德、家庭美德、社会公德与个人品德。因此,“官德”的建设,应该成为当前供给侧改革时代背景下干部人事制度改革的关键内容

收稿日期: 2016-12-09

作者简介: 萧鸣政,男,江西吉安人,北京大学政府管理学院教授。

基金项目: 本文为教育部人文社科基地重大项目阶段性成果(项目批准号:15JJD810001)和国家社会科学基金青年项目“基层公务员职业道德素质测评与提升方法研究”(项目批准号:15CZZ027)的阶段性成果。

① 习近平:《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c_1119150660.htm。

之一。在“官德”建设中,政治品德是关键,职业道德是核心。职业道德建设在当前全面从严治党的新形势下具有重要意义。

(一)对于贯彻落实十八大六中全会精神具有重要意义

自十八大以来,党中央把从严治党提升到前所未有的高度,建章立制,重拳打击腐败。2016 年 11 月,党的十八届六中全会审议通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,极大振奋了党心民心。

然而,面对新形势下的全面从严治党,面临全面深化改革进程中的攻坚克难,部分党员干部从思想到行动产生了明显的“不适应”,最突出的是缺乏为民爱民、爱岗敬业、敢于担当与乐于奉献的职业道德,感觉当前“为官不易”“束缚太多”。由此有些公务员辞职转行,有些公务员则以“少干事与不出事”的保守心态处事。“只要安全不出事,宁愿不干事”的消极懈怠行为较为突出,已成为一些干部的“为官之道”。因此,在反腐新形势下我们应该高度警惕“无为型”的官员,一方面应该强化对官员的“无为问责”,另一方面应该强化公务员职业道德建设,树立职业道德典范,从正反两面综合治理庸政懒政。敢于担当与奋发有为是公务员的重要职业道德,我们要旗帜鲜明为敢于担当的干部担当,为敢于负责的干部负责,让奋发有为的干部有位。弘扬职业道德精神,坚持正确选人用人导向,对于加强和规范党内政治生活、营造积极向上、风清气正的良好政治生态具有十分重要的意义。

(二)对于党的执政能力建设具有重要影响与政治价值

执政能力,简称执政力,一般指以执政党为主体、以国家权力系统为客体的执政党执掌国家政权的能力。公务员是目前我国执政党执政的主体,公务员的素质直接影响到执政党的执政能力与水平。公务员职业道德在公务员队伍的素质结构中处于核心地位,从而直接影响到整个执政党的执政能力。因此,早在 2011 年,中组部就下发了《关于加强对干部德的考核意见》。同年,国家公务员局下发了《公务员职业道德培训大纲》(以下简称《大纲》),对公务员职业道德培训工作进行了全面部署。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央对加强公务员队伍与职业道德建设提出了一系列新精神新要求,明确了“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准,开展了党的群众路线教育、“三严三实”专题教育,“两学一做”学习教育等实践活动,印发了《关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等重要文件。此次由三部门联合印发《意见》,正是在总结前期实践工作的基础上,对公务员职业道德建设工作的进一步拓展和深化。可以说,《意见》从公务员队伍建设和制度建设两个方面对公务员职业道德建设进行了全方位部署。①

(三)对于提升党和政府的工作效能具有重要意义与经济价值

由于人才素质的德与才之间,具有相互促进的作用。公务员的职业道德与工作能力具有高度的相关性。因此,可以预料,公务员职业道德的建设对于公务员的工作能力与工作绩效具有重要的促进作用。事实上,我们通过实证数据也已经证明了公务员职业道德对其工作绩效的提升影响性。研究结果表明,职业道德总分与工作绩效总分的相关系数达到了 0.737,并且达到了显著水平。②

党和政府的执政绩效来自党和政府各部门的工作绩效,各部门的绩效来自每个公务员的个人工作绩效。因此,在一定程度上,公务员职业道德的建设对于党和政府的执政绩效提高具有重要的价值。

---

① 国家公务员局负责人就《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》答记者问,http://renshi.people.com.cn/nl/2016/0707/c139617-28531291.html。

② 萧鸣政、张满:《公务员工作绩效结构及其与职业道德关系研究》,《中国行政管理》2014 年第 12 期。

二、职业道德建设内容的基本结构与分析

关于公务员的职业道德建设应该以什么样的内容为基础,包括什么样的内容结构,目前国内外观点有别,学界见解不一,政界表述各异。因此,有必要综合分析比较不同观点并且寻求其基本结构。

(一)基于党和国家要求的分析

政治路线确定之后干部就是决定的因素。①我国公务员具有明显的政治性。因此,公务员的工作一方面要服务于党和国家的政治要求,另一方面要服务于社会与公民,具有服务组织与人民的双重性。其职业道德内容结构分析,毫无疑问应该从其主要的服务对象的要求进行分析,应该从党和国家关于公务员与领导干部要求的政治文件与领导人的讲话中进行分析。由于我们党和国家代表了人民的利益与要求,因此,基于党和国家领导人讲话要求的分析,实际在一定程度上也代表了人民群众对于公务员职业道德的要求。虽然党和国家领导人的讲话与相关的文件,有些是针对党员干部或者领导干部来说的,但是我们国家多年来的公务员管理实践,一直是参考这些讲话与文件中的关于职业道德要求进行执行的。所以,综合与分析相关内容对于我们正确理解与把握公务员职业道德的建设内容具有重要意义。

通过相关分析,我们认为公务员职业道德的建设内容,主要概括为以下七个方面:

(1)忠于组织。忠于组织的内容,包括忠于民族、阶级、党和国家,包括信念坚定。毛泽东同志早在 1937 年就要求党的干部要具备“富于牺牲精神,在困难中不动摇,忠心耿耿地为民族、为阶级、为党而工作”的职业精神②。邓小平同志认为,高级干部应该具备“革命事业心和政治责任心”的职业道德③。2011 年 11 月国家颁发的《大纲》把“忠于国家”列为职业道德之首。2016 年 7 月中央颁发的《意见》,在原有公务员职业道德标准要求的基础上,进行了补充与创新,特别要求公务员要“坚定信念、忠于国家”。

(2)服务人民。服务人民的内容,包括为民爱民、心系群众、为民谋利、对人民负责、一心为民、公仆意识、勤政为民。2013 年 6 月 29 日,习近平同志在全国组织工作会议上的讲话中指出,领导干部要具备“为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁、求真务实”的职业道德。在这里,习近平把“为民服务”列为领导干部职业道德的首位。2011 年与 2016 年国家公务员局颁发的文件中均把“服务人民”列在六大职业道德之中。

(3)爱岗敬业。爱岗敬业的内容,包括富于牺牲精神,在困难中不动摇,革命事业心与政治责任心、开拓创新、不断进取、克己奉公、为党和人民事业不断做出自己的贡献、奋发有为、恪尽职守等。国家两次文件中都特别强调公务员要具备恪尽职守的职业道德:2011 年国家颁发的《大纲》,明确要求公务员要具备“恪尽职守、公正廉洁”的基本职业道德;2016 年中央颁发的《意见》要求公务员要“恪尽职守、依法办事”。

(4)清正廉洁。清正廉洁的内容,包括廉洁勤政、大公无私、吃苦在前、享受在后、艰苦朴素、不滥用职权、谋求私利、廉洁自律、率先垂范、清廉、艰苦奋斗、勤俭节约、秉公用权、廉洁从政、秉持公道、正确用权、清清白白为官等。清正廉洁是自古以来我们国家强调的为官原则。自十八大以来,党中央特别关注公务员的清正廉洁问题,查处惩治了众多违法乱纪、贪污腐败的领导干部,其中既有领导干部中的“老虎”,也有一般公务员中的“苍蝇”。十八大六中全会更是再一次强调了公务员清正廉洁的职业道德品质。

(5)工作作风良好。工作作风良好,包括公平公正、作风民主,善于团结不同意见的同志一道工作、公道正派、光明正大、讲党性顾大局、模范执行民主集中制、公道正派、作风正派、坚持原则、弘扬正气、团结高效、作风民主、全局观念、团结同志等。1994 年 9 月 28 日颁布的《中共中央关于加

① 《毛泽东选集》第二卷(《中国共产党在民族战争中的地位》(一九三八年十月十四日)“干部政策”),北京:人民出版社 1991 年版,第 526 页。

② 《毛泽东选集》第一卷,北京:人民出版社 1991 年版,第 277 页。

③ 《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社 1998 年版,第 125 页。

强党的建设几个重大问题的决定》认为,包括党员在内的干部,要“开拓进取,讲党性,顾大局,模范执行民主集中制,公道正派,廉洁勤政,艰苦奋斗,真心诚意为人民谋利益”与“密切联系群众,作风民主,全局观念,团结同志,反对官僚主义,不滥用职权、谋求私利”。① 在这里,文件明确提出了一系列公务员应该具备的工作作风要求。

(6)办事求真务实。办事求真务实的内容,包括解放思想、实事求是、务实创新、开拓进取、实事求是、与时俱进、真抓实干、务求实效、勇于创新、责任意识、忧患意识、开拓创新、不断进取、敢于抵制、敢于碰硬、敢于担当、敢抓敢管、思想实、干事实、为人实、勤政务实、真抓实干、认真负责等。2002 年 7 月 9 日中国中央组织部颁发的《党政领导干部选拔任用工作条例》认为,包括党政干部,应该具备“解放思想,实事求是,讲实话,办实事,求实效,依法办事,清正廉洁,勤政为民,以身作则,艰苦朴素”等职业道德。

(7)为人诚实守信。为人诚实守信,包括说话办事应当老老实实、脚踏实地、不图虚名、老老实实做人、踏踏实实干事等内容。这是习近平同志执政以来反复强调的公务员职业道德品质。

以上七方面的内容,基本涵盖了公务员在其服务对象、服务岗位以及做事、做人与行为过程中所应该具备的职业道德素质,对于公务员职业道德的思想层面和行为层面均具有明确的规范作用。

(二)基于公务员与实证调查的分析

基于党和国家领导人对于公务员的职业道德要求以及国内外对于公务员职业道德内容研究的成果,应该进一步采用量化的研究方法研究我国公务员职业道德建设的内容体系。②

围绕这一研究目的,我们进行了以量化为主兼顾定性的研究③,得到了四维度的职业道德内容结构模型。

因子分析结果表明,我国公务员职业道德建设内容的基本结构,主要包括四个方面,即四个因子,这四个因子的含义与内容如下:

(1)工作准则。工作准则为因子 1,该因子包含办事公道、秉公执法、公平公正、坚持正义、遵纪守法、克己奉公、忠于职守、清正廉洁与诚实守信等 9 项内容指标,反映了公务员在开展工作时必须遵守的相关做事原则,我们将其命名为“工作准则”;

(2)工作品质。工作品质为因子 2,该因子包含责任心、事业心、爱岗敬业、团结互助与乐于奉献等 5 项内容指标,反映了公务员工作过程中表现出来各种的品行素质,我们将其命名为“工作品质”;

(3)工作作风。工作作风为因子 3,该因子包含举贤任能、真抓实干、勇于担当与求真务实等 4 项内容指标,反映的是公务员应以什么样的作风和行为风格来开展工作,我们将其命名为“工作作风”;

(4)工作宗旨。工作宗旨为因子 4,该因子包含忠于组织与为民爱民 2 项内容指标,反映的是公务员应该为谁工作,针对我们的服务对象与遇到问题应该本着什么样的目的与表现什么样的特质,所以我们将其命名为“工作宗旨”。

由于职业道德是公务员品德结构中相对狭小的一个方面,因此在上述四维度模型指标归类的过程中,我们也遇到了一些难题,不能非常清晰地把每个指标和纬度对应起来。我们暂且按照数值排序为主原则把其归入到数值较大的理论维度中。

(三)基于中外成果多维度的比较与分析

纵观国内专家学者对于公务员职业道德内容的观点④,我们发现,论述较多的六个方面包括:为民爱民、爱岗敬业、清正廉洁、公平公正、求真务

---

① 中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,北京:法律出版社 2009 年版,第 79 页。

② 萧鸣政、张满:《公务员职业道德及其内容标准的分析》,《东北师大学报》2012 年第 5 期。

③ 在定性研究中,我们对于公务员职业道德内容结构初设了两个理论架构:第一个理论架构是基于工作行为对象,第二个理论架构是基于工作行为特征。

④ 参见吴述裕:《略论新时期国家公务员职业道德建设》,《行政论坛》2001 年第 4 期;张文春:《树立公务员职业道德理念——北京大学政府管理学院副院长王浦劬一席谈》,《中国公务员》2002 年第 4 期等研究成果。

实与公共利益至上。①

然而,西方国家公务员职业道德建设的内容,受到西方社会道德历史发展的相关影响,形成了比较鲜明的价值理念,其特点在于彰显从政美德、强调诚实和正义、突出专业尽责、奉行法律至上②,职业道德的内容主要包括忠于宪法和国家、恪尽职守、平等公正、廉洁奉公、诚实热情与政治中立等。

我国党和国家领导人以及中央文件中对于公务员职业道德的要求主要强调忠于组织、为民服务、爱岗敬业、清正廉洁、作风良好、做事踏实,为人诚实等 7 个方面。《意见》在前期调研和征求意见的基础上,根据十八大以来中央关于加强干部职业道德建设的新要求,最后概括为“坚定信念、忠于国家、服务人民、恪尽职守、依法办事、公正廉洁”6 方面 24 个字。与《大纲》内容相比,《意见》增加了“坚定信念”和“依法办事”8 个字,突出强调了坚定对马克思主义的信仰,坚定对社会主义和共产主义的信念,严守政治纪律和政治规矩,做到对党和人民绝对忠诚,牢固树立社会主义法治理念,模范遵守宪法和法律等要求。③

通过实证与量化研究,我们得到了公务员职业道德内容的四维度结构模型,包括工作宗旨、工作准则、工作品质与工作作风四个方面。

由此可见,关于公务员职业道德建设的内容确定,政界、学界以及国内外基本结构不一,有四维度、六维度与七维度不等,内容体系各异。这说明公务员职业道德建设的内容,不是一个简单的问题,它既是一个重要的理论问题,也是一个管理实践课题。古今中外观点各异,但是这并不是说明他们之间没有共同点,其中的规律是客观存在的。国内外的公务员都是以服务国家与主体发展为目的的,以保障国家事务与社会公共部门有效运转为基础的。公务员是国家公共部门的人力资源,所以公务员职业道德建设内容,应该满足公共部门人力资源建设的基本要求。基于人力资源学科视角,我们从公务员的职业特点与工作性质认为,确立公务员职业道德建设内容本身不是目的,目的是更好地促进公务员在国家与社会发展事业中发挥作用,让党和人民满意。

结合公务员职业要求、价值观要求、职业道德行为要求等方面的思考,本文认为以下七个方面是公务员职业道德内容建设中最为重要的内容:忠于组织(包括党组织与国家)、为民爱民、恪尽职守、公正廉洁、求真务实、依法办事与公共利益至上。

三、公务员职业道德建设的路径与方法

当代国家公务员职业道德建设的路径选择,既受到各国文化传统影响而各具特色,同时也体现出不同政治体制、政治主体与领导者特征的作用影响,主要表现为法治化、规范化和常态化的共性特征。就其实践方式而言,主要有以下四个方面的路径:注重立法、完善制度体系;设立独立监督机构、实施全方位监督;强化惩处力度,严惩公务员的不端行为;强调教育引导,提升公务员的道德自律。④ 从公务员职业道德形成与发展的路径看,建设途径主要是加强思想建设、理论建设、制度建设与社会环境建设。⑤ 从公务员个人职业道德修养来看,建设途径主要是强化公务员的自我学习、职责教育、道德教化、责任意识和道德自律。⑥

我们认为,目前公务员职业道德建设的路径与方法选择主要有以下几方面:

(一)加强法制建设以法律约束公务员职业中的不道德行为

加强公务员职业道德法制化建设,在当前我

① 萧鸣政、张满:《公务员职业道德及其内容标准的分析》,《东北师大学报》2012 年第 5 期。

② 丰存斌:《当代西方国家公务员职业道德建设及启示》,《理论视野》2016 年第 2 期。

③ 国家公务员局负责人就《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》答记者问,http://renshi.people.com.cn/n1/2016/0707/c139617-28531291.html。

④ 丰存斌:《当代西方国家公务员职业道德建设及启示》,《理论视野》2016 年第 2 期。

⑤ 李国友:《略论国家公务员职业道德建设》,《社会主义研究》1997 年第 5 期。

⑥ 崔秋锁:《公务员职业道德建设的任务及其路径探索》,《党政干部学刊》2011 年第 8 期。

国经济转型时期十分必要。“学而优则仕”的传统,让我们习惯把那些品学兼优的人选拔到公务员队伍中,因此把公务员设想成具有高尚人格的“道德人”。基于“全心全意为人民服务”的公仆理念,习惯要求他们具有“毫不利己、专门利人”的奉献精神,这既不符合自然人性现实又有违于现代社会权利责任相统一的观念。人性具有“社会人”“经济人”与“自我价值实现”的多面性与复杂性,不同环境中会表现出不同的人性特点。因此,在突出道德典范作用的同时,必须加强法治建设以法律约束公务员在“经济人”与“自我价值实现人”表现中的不道德行为。

为了加强公务员职业道德建设的法制化,美国政府颁布了许多相关的法规,如在 1958—2002 年期间,先后发布了《政府工作人员道德准则》《政府道德法》与《行政官员道德行为准则》等 5 部法律文件。① 日本政府于 1998—2000 年专门制定颁发了《国家公务员伦理法案》。公务员职业道德规范法制化的目的,主要是通过法律形式促成与维护国家公务员的职业道德,避免国民对公务员公务行为的公正性产生质疑及不信任,以确保国民对公务活动的信赖。公务员职业道德法制化建设,对于公务员的职业道德建设具有正面强化与负面威慑的作用,见效快、时间久,是发达国家治理与公务员管理中比较成功的一种经验与途径,具有较大借鉴意义。因此,在目前党中央加大干部反腐的背景下,我们应该尽快组织力量,加快公务员职业道德立法的步伐。

(二)加强制度建设以规章引导公务员的职业道德行为

基于法制化的公务员职业道德建设,是对于公务员职业道德的基本要求;基于制度建设的公务员职业道德建设,可以从更大的范围去规范引导公务员的职业道德思想与行为。公务员都是经过严格考试选拔出来的人才,他们大多是有理想、有抱负、有文化、有知识,思想觉悟比较高。因此,我们应该结合各级各部门公务员工作的实际情况,研究制定符合社会主义核心价值观要求,有利于规范公务员工作行为的各种规章制度、行为准则和职业规范,把职业道德的要求细化到工作流程与各个环节中,使公务员能够明确党和国家提倡什么、反对什么,要求自己的工作行为追求什么,按照什么标准行事等。例如,英国政府颁布的《公共服务准则》(Civil Service Code),加拿大政府颁布的《公共部门伦理价值准则》(Values and Ethics Code for the Public Sector),新西兰政府颁布的《公共服务行为准则》(Public Service Code of Conduct)等。

目前我国的公务员管理实践,往往重选拔轻管理。在管理制度的设计方面,一般比较笼统与空泛,加上公务员职业道德规范在法律方面的缺失,因此公务员职业道德建设中出现了一些问题。如何防患于未然,除了教育培训,更多还是需要过程的监督。因此,目前我们需要加强制度建设与行为标准具体化,并且以此对于公务员日常工作中的职业道德行为进行评价与管理。

(三)加强监督体系建设以管理规范公务员的职业道德行为

基于监督体系建设的公务员职业道德建设,既是相关规章制度的促进与落实,又是对于公务员职业道德行为过程的监督与管理,一旦有不道德行为,可以及时提醒公务员本人,甚至面向社会公开。

1945 年后,美国特别重视监督体系对于公务员职业道德建设的作用,成立了权责统一的职业道德监督机构。1979 年美国在联邦人事管理局内专门设立了道德规范管理办公室,该机构 1989 年升格为面向总统负责的独立机构。加拿大政府也设置了专门负责公务员伦理的部门(Office of Value and Ethics)。②

值得注意的是,美、英、日等发达国家除了设立独立的权力监督机构外,还有一套成熟的监督机制,包括媒体监督、社会监督、公民监督、审计监督、政府内部机构监督与专员监督等。例如,美国 1966—1976 年颁布了《信息披露法》与《政府阳光法案》等法律文件,给予了全体国民最大限度的知情权和政府官员最低程度的隐私权。2006 年 6 月 8 日,联邦道德规范局面向社会公布本局的行

---

① 华晓晨、冯向荣:《美英两国公务员职业道德建设概览及启示》,《中国人才》2009 年第 1 期。

② http://www.tbs - sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec - cve01 - eng.asp#Toc46202800。

政活动和公职人员的品行档案,置于大众和媒体的直接监督之下。①

要发挥好监督体系对于公务员职业道德的建设作用,关键在于建立事前、事中与事后的全程监督体系。要依据各行业、各部门与各职位的特点、问题与工作流程环节等,设计监督内容与配备工作人员。除了完善目前的公务员个人财产与收入申报制度、礼品收受登记制度外,还要针对公务员公务活动、职业关系、工作态度、工作作风以及工作效能等问题多发点进行监督。事前规定与公开公务员工作程序与职业道德要求,事中按照程序要求检查,事后按照程序规范检验;此外,要让服务对象与各级主管进行自下而上的监督,充分发挥责任相关人与利益矛盾当事人的制约监督作用;进行自外而内的媒体舆论监督,充分发挥新闻媒体与公民社会的监督作用,一旦有问题与被举报,要进行由外而内的政府监察与纪律监察与专案侦查;进行专项专员的专业化监督,邀请社会各界与民间机构的志愿者,进行专业化监督技能培训,聘请他们为监督专员。

(四)加强教育培训从自我修养提升公务员的职业道德素质

法制体系、制度规范与监督体系等主要是公务员职业道德的外在建设途径,这是基础。但是光有外在基础,没有内在素质的支持是难以长久的。因此,西方国家在强调法纪约束与监督的同时,非常注重公务员职业道德素质的教育培训,发挥自我的力量与作用。

基于教育培训与自我修养的途径来提升公务员的职业道德素质,既是现代西方国家公务员管理的实践经验,也是我国古代官吏管理的基本经验。我们国家素有“修身、齐家、治国、平天下”的传统教育习惯与家国情怀,主张通过职业道德的知行合一进行教育培训、素质塑造与自我提升,保证公务员对于公共权力的规范行使。这是因为,无论是组织的教育培训,还是个人学习,最终都必须落实到公务员自我素质修养的层面上,外因要通过内因发生作用。

目前如何有效发挥自我修养的作用,关键在于“五育、六观与四意识”的教育,包括理想信念教育、宗旨教育、法制教育、党规党纪和廉政教育,树立正确的世界观、人生观、价值观和权力观、地位观、利益观,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。②

(五)加强文化建设从环境塑造公务员的职业道德素质

通过组织教育培训与个人学习修养的职业道德,需要一定的环境维护与促进。源于公务员内在的价值观念和行为准则的职业道德,作为促进其行政行为趋向于善的一种主观认识与力量,需要在行为环境中寻找相应行为认同与稳固的支撑点,需要有适宜于职业道德生长的组织文化环境保障才可能成为一种持续与长期行为实践。

因此,在公务员职业道德社会环境建设中,我们应该注意舆论宣传、典型示范、领导带头、身先士卒的引领与促进效应,优化职业道德环境,树立职业道德模范,形成优良职业道德文化氛围和价值导向。在制度环境建设方面,我们应该营造公务员“三不”文化:在公务员晋升提拔上真正坚持“德才兼备以德为先”,实行不良职业道德一票否决制,让其不敢不重视与践行职业道德;在公务员工作的考评监督过程中,一旦发现职业道德不良行为,立即提醒与警告,让其不能不重视与践行职业道德;在公务员招考与录用的入口中,要求具体考试与面试相关的职业道德规范与行为,让其不得不学习与掌握相关的职业道德知识与行为,明确哪些工作行为是职业道德的失范行为,哪些是自己工作应该具备的职业道德知识与行为。

(六)加强工作评价从知行合一促进公务员职业道德实践

除了上述五种途径外,我们认为还应该注意从组织机构与人员建设出发来保障公务员的职业道德建设工程的落实,建立专门机构,设置专门人员来承担与落实公务员职业道德建设的任务。更为重要的是,还要建立工作行为评价机制,促进公务员职业道德的认知转化为行为,行为养成习惯,

---

① 华晓晨、冯向荣:《美英两国公务员职业道德建设概览及启示》,《中国人才》2009 年第 1 期。

② 国家公务员局负责人就《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》答记者问,http://renshi.people.com.cn/n1/2016/0707/c139617-28531291.html。

习惯变成信念,信念修正行为,通过评价实现职业道德建设在公务员身上的知行合一。

规范标准设计、应知应会与教育培训、法律法规的建设,制度制约、文化环境、管理监督、舆论监督与社会监督,包括正面的激励奖励、表扬赞扬,与负面的制约、监督、约谈、警告、舆论批评、行政处罚与法律强制等,所有这些途径与方法,显然都是从外部对公务员的职业道德进行认知引导与行为强化的。而《意见》则有所突破与创新,注意了从内部进行公务员的职业道德建设。《意见》在其第三部分提出了健全行为规范、强化教育培训、推动实践养成、加强考核监督与完善奖惩机制等五条建设措施。五条措施在继承思想建设、制度建设、教育培训与监督约束的基础上,增加了职业道德建设的实践与奖惩机制,提出了实践养成的建设路径,突出了职业道德建设的实效性。然而实践养成的具体方法是什么,如何进行实践养成,如何推动实践养成,《意见》没有阐述也可能一时无法展示具体的方法与路径。

公务员职业道德建设中如果建构一种以 24 个字概括的职业道德内容为基础、以职业道德素质提升为目标的促进性评价方法,则可以在一定程度上弥补目前《意见》中的不足。这种促进性的评价机制不但可以为推动实践养成提供一种具体的方法与路径,而且可以把《意见》中的实践养成与考核监督、奖惩机制两种途径有效地联系起来,甚至可以把《意见》中“健全行为规范、强化教育培训、推动实践养成、加强考核监督与完善奖惩机制”等五种建设路径与措施连为一体。

总之,当前发展形势下的公务员职业道德建设,是一项比较复杂的系统工程,中央颁发的《意见》只是提出了建设的目标方向与任务要求,需要我们进一步认识进行公务员职业道德建设的紧迫性与时代性,需要我们把握建设内容的科学性、基础性与完整性,更需要我们选择合适的建设路径并且在实践中不断地进行方法创新。

Three Essential Issues about the Current Construction of Civil Servants' Professional Ethics

Xiao Mingzheng[1], Zhang Man[2]

(1. *School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871; 2. *Tsinghua University*, *Beijing* 100084, *China*)

Abstract: It is worth doing some systematic exploration into "Why should we develop the professional ethics of civil servants in the current situation", "What should we do" and "How to do that". From the political, economic and social perspectives, it analyzes the value and significance of the development of professional ethics of civil servants for the implementation of the plans made at the 6th Plenary Session of the 18th CPC National Congress, the construction of governance capability, and efficacy enhancement in the current era. According to the analysis of demands of the recipients of civil servants' services and the quantitative research of the project team, this paper proposed the 7-dimensional structural model for the development of civil servants' professional ethics. According to the analysis of theoretical study, government administration and practical exploration, it believes that the ways to develop national civil servants' professional ethics should include legal system, supervision, education, cultural and institutional management. In particular, it mentions the innovative points of *The Opinion Regarding Promoting the Construction Program of Civil Servants' Professional Ethics* (hereinafter referred to as the *Opinion*) compared with the previous ways and means to develop civil servants' professional ethics. Eventually, according to the problems mentioned in the methods for behavior development in the Opinion, this paper suggests the establishment of a promoted assessment model of civil servants' professional ethics and its value analysis, believing that the model will offer a feasible and effective method for the implementation of the *Opinion*.

Key words: human resources of public sectors, moral assessment and development, ways of professional ethics construction

(责任编辑 李 铄)